

# Complexe informatie- voorziening in een veranderend politiek primaat

*Roel Nieuwenkamp en Erik Schmieman\**

*De auteurs geven aan hoe als gevolg van het versterkt politiek primaat in de jaren negentig de verhoudingen tussen bewindspersonen en ambtelijke top onder druk zijn komen staan. Dit heeft betekenis voor de informatiestromen binnen een departement. Op EZ, waar de politiek-ambtelijke verhoudingen relatief onaangestast lijken, vervult de directie AEP voor de bewindspersonen de functie van informatiehefboom. Gedurende de jaren negentig wordt ten behoeve van de bewindspersonen een steeds sterker informatieregie toegepast door AEP.*

Afgelopen jaren is de discussie over ministeriële verantwoordelijkheid, politiek primaat en ambtelijke loyaliteit weer in alle hevigheid losgebarsten. Aanleidingen hiervoor waren bijvoorbeeld de Bijlmerenquôte, de perikelen op het ministerie van Justitie, en daarnaast – voor EZ van bijzonder belang – de Securitelzaak, en andere incidenten, waarbij de spanning in de politiek-ambtelijke betrekkingen werden blootgelegd. Het ‘herstel van het politieke primaat’, waar de Haagse politici afgelopen jaren op hebben gehamerd, heeft volgens diverse auteurs geleid tot krampachtigheid in de politiek-ambtelijke verhoudingen (Nieuwenkamp, 2001). Topambtenaren vertrokken, terwijl de ministers aanbleven, mede als gevolg van de toenemende ‘sorrycultuur’ (verwijtbaarheids criterium als politieke ontsnapingsformule bij de debat- en sanctioneringsfase in het verantwoordingsproces) in de politiek. Het stellen van de schuldvraag en het verweer van bewindspersonen gericht op het vermijden van verwijtbaarheid zodra de vertrouwensvraag in de Tweede Kamer aan de orde komt, droegen hieraan bij. Deze trend is niet zonder risico: ‘Zij leidt tot uitstroom van zwaar-

---

\* Roel Nieuwenkamp en Erik Schmieman zijn respectievelijk directeur Ondernemerschap en Financieel Ondernemingsklimaat en beleidsmedewerker bij de directie Algemene Economische Politiek van het Ministerie van Economische Zaken.

gewichten uit het ambtelijk apparaat, tot het wegblijven van toptalent en tot risicomidend gedrag bij de achterblijvers' ('t Hart 2000). Ook Rosenthal e.a. (2000) menen dat het 'herstel van het politieke primaat', gepostuleerd bij het aantreden van het kabinet Kok I, averechts heeft gewerkt in de politiek-ambtelijke verhoudingen. Hoekstra (2001): 'Soms wordt de bestuurlijke of politieke verantwoordelijkheid afgekocht met die van ambtenaren, alsof ambtenaren ook externe verantwoordelijkheid dragen.' Het versterkte politiek primaat resulteerde derhalve in een verslechtering van het politiek-ambtelijke klimaat en een vermindering van wederzijds vertrouwen en loyaliteit.

Bij de versterking van het politiek primaat is informatie een cruciale variabele.<sup>1</sup> Immers, in de genoemde affaires speelde ondeugdelijke of onvolledige informatieverschaffing door bewindspersonen aan de Kamer vaak een sleutelrol. Want wanneer ambtenaren politiek gevoelige informatie 'onder de pet houden' kunnen bewindslieden in de problemen komen. Het beter informeren van de Kamer is daarmee een belangrijke factor in de veranderingen rondom politiek primaat. Hiervoor is een uitstekende informatieverstrekking van ambtenaren aan hun bewindspersoon natuurlijk een voorwaarde *sine qua non*. Ook kan een sterkere regie door de politieke leiding binnen een departement leiden tot het makkelijk verkrijgen van informatie, maar dat hoeft niet het geval te zijn. De informatieverstrekking is zelf namelijk afhankelijk van vertrouwen in en loyaliteit aan bewindspersonen door hun ambtenaren, die aangetast kan worden door een versterking van het politiek primaat. Daarmee bestaat in zekere zin een informatiedilemma. Een versterkt politiek primaat vereist een verbeterde informatiestroom van ministers naar de Kamer, terwijl het door de aantasting van de politiek-ambtelijke verhoudingen die hiermee gepaard gaat, de informatiestromen binnen een departement juist kan bemoeilijken.

Opvallend genoeg ligt de oplossing voor dit dilemma voor bewindspersonen in belangrijke mate in het inschakelen van specifieke groepen ambtenaren om informatiestromen zowel binnen het departement als naar de Kamer te verbeteren. Het betreft hier vaak ambtenaren die relatief ongebonden in het departement staan, in de zin dat ze niet direct bij de beleidsinvulling of -uitvoering betrokken zijn. Het zijn immers vooral deze beleidsambtenaren voor wie de versterking van het politiek primaat kan leiden tot een verslechtering in politiek-ambtelijke betrekkingen. Dat geldt minder voor stafdiensten, die in mindere mate direct belanghebbende zijn, en vanuit hun centrale politiek een helicopterview over het totale beleidsterrein van een departement hebben. Voor wat het ministerie van Economische Zaken (EZ) betreft, lijkt de directie Algemene Economische Politiek (AEP) deze functie te vervullen. Aangezien AEP betrokken is bij elke informatiestroom die vanuit het departement richting minister en

---

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld 't Hart et al. (2002) waar de informatievoorziening in het bijzonder in hoofdstuk vier centraal staat.

uiteindelijk naar het parlement gaat, vormt zij voor bewindspersonen een belangrijke hefboom in de informatieverbetering.

Deze bijdrage is gericht op het hierboven geschetste dilemma rondom politiek primaat en informatie. De volgende drie vragen staan centraal: Zijn de politiek-ambtelijke verhoudingen op EZ verslechterd door de nadruk op het politiek primaat? Welke ontwikkelingen heeft de informatievoorziening op en door EZ de afgelopen jaren doorgemaakt als gevolg van veranderende opvattingen over het politiek primaat? En tenslotte, welke rol heeft AEP hierbinnen gespeeld? De analyse bestaat uit twee delen. In paragraaf een wordt op basis van een literatuurstudie de relatie tussen politiek primaat en informatie nader belicht. Paragraaf twee omvat een tentatieve studie naar de rol van de stafdirectie AEP op EZ in de informatiestromen van het departement aan bewindspersonen en parlement in relatie tot de veranderende opvattingen over het politiek primaat.

## 1. Politiek primaat en informatie<sup>2</sup>

Meerdere malen heeft de informatievoorziening door ambtenaren aan bewindslieden en de Tweede Kamer in de aandacht van de media gestaan. Het 'onder de pet houden' van politiek gevoelige informatie door ambtenaren is daarbij een populaire term. Het is echter lang niet altijd het geval dat informatie bewust 'onder de per gehouden wordt'. Immers, er zijn vele factoren van invloed op de informatievoorziening van een departement aan bewindspersonen en parlement. In deze paragraaf worden op basis van theoretische inzichten en – empirische – literatuur de belangrijkste factoren die de informatievoorziening en selectie van informatie beïnvloeden nader besproken.

**Informatievoorziening.** Tussen bewindspersonen en ambtenaren bestaat altijd een informatie asymmetrie waarin ambtenaren vaak beschikken over meer en gedetailleerdere informatie. Vanuit het politiek primaat wordt deze asymmetrie zo veel mogelijk vermeden. Bewindslieden zijn gegeven artikel 68 van de Grondwet verplicht tot het verstrekken van afdoende inlichtingen aan de Kamer. Ook ambtenaren zijn vanuit het begrip 'goed ambtenaarschap' in het Algemeen Rijksambtenaren Reglement<sup>3</sup> er aan gehouden de minister via de hiërarchische lijn alle relevante informatie te verschaffen, waar het gaat om het realiseren van de ministeriële verantwoordelijkheid. Toch blijkt in de praktijk de informatievoorziening niet altijd adequaat, zowel richting de Kamer als vanuit het departement aan de bewindspersoon. Daaraan liggen verschillende oorzaken ten grondslag. Niet elke vorm van kennis is even gemakkelijk van ambtenaren aan bewindslieden over te brengen, denk daarbij bijvoorbeeld aan ta-

<sup>2</sup> Deze paragraaf is in belangrijke mate gebaseerd op Nieuwenkamp (2001).

<sup>3</sup> Algemeen Rijksambtenarenreglement, artikel 50 lid 1

ciete versus gecodificeerde kennis. Problemen kunnen op verschillende manieren ontstaan. Door de zender (ambtenaar) van de informatie kan onduidelijke informatie verstuurd worden. Aan de kant van de ontvanger (minister) kan op zich duidelijke informatie verkeerd worden begripen. Ook in het proces van informatieverwerking en -versturing kunnen onvolkomenheden optreden. In deze oorzaken kunnen vijf categorieën worden onderscheiden: onjuiste, onduidelijke, ontijdige, onvolledige en onvoldoende informatie. Tijdens de Bijlmer-enquête sprak men daarom van vijf O's in de informatievoorziening.<sup>4</sup> Deze onvolkomenheden in informatie tussen politiek en bureaucratie kunnen zowel ongewild als opzettelijk zijn (opzettelijke en natuurlijke ruis) (Breton 1974: 166).

In de praktijk blijkt van moedwillige verstrekking van onjuiste informatie maar beperkt sprake te zijn.<sup>5</sup> Vaker is sprake van onopzettelijke fouten die te maken hebben met gebrekkige kennis- en informatiedeling binnen departementen, tijdsdruk en onnauwkeurigheid. Onduidelijke informatie komt vaker voor en kan aan velerlei zaken gerelateerd zijn: van wollige stijl in nota's tot ellenlange verhalen. Belangrijk voorbeeld van onduidelijke informatie vormt het sturen van te veel informatie. Meerdere topambtenaren stellen in recente onderzoeken dat er in de huidige cultuur een prikkel bestaat om meer informatie naar de bewindspersoon te sturen ('t Hart 2002; Van Thijn 1998). Ook is informatie soms te laat (ontijdig), vaak omdat ambtenaren menen eerst een dossier volledig uitgezocht te moeten hebben voor hierover wordt gerapporteerd. Soms speelt bewuste timing een rol. Onvolledige en onvoldoende informatie liggen in elkaars verlengde. Bij onvolledige informatie worden bijvoorbeeld politiek heikele kwesties uit een dossier weggelaten ('het vertellen van halve waarheden'). Onvoldoende betreft het ongeïnformeerd houden van bewindslieden over totale dossiers. Ook kunnen ambtenaren een minister officieel onthouden van informatie, terwijl ze hem er vertrouwelijk toch van op de hoogte stellen.

**Oorzaken van informatieonvolkomenheden.** Vanuit het perspectief van de zender kunnen uit de bestuurskundige literatuur een veelheid van verklaringen voor informatieproblemen tussen politici en ambtenaren gehaald worden.<sup>6</sup> Sommige theorieën stellen eigenbelang van ambtenaren centraal als verklaring voor onvolkomen informatie (Niskanen 1971). Eigen doelstellingen van ambtenaren – bijvoorbeeld ten behoeve van de eigen machtspositie – en onvolkomen informatie bepalen de uitkomsten van dergelijke modellen.

<sup>4</sup> Zie Eindrapportage Parlementaire Enquête vliegcramp Bijlmermeer: TK, verg. jr. 1998-1999, 26 241, nrs. 8-9, p. 392

<sup>5</sup> 78% van de bewindspersonen was het geheel of gedeeltelijk eens met de stelling (22% oneens). 80% van de topambtenaren was het geheel of gedeeltelijk eens.

<sup>6</sup> Principaal-agent theorie, transactiekosten theorie en nieuw publiek management

Bij de zender kunnen onvolkomenheden in informatie juist voort komen uit de wens de minister uit de luwte te houden. Het kan zinnig zijn de minister bepaalde informatie te onthouden, zodat hij zich kan beroepen op het feit dat hij het niet wist, en niet hoeft op te stappen.<sup>7</sup> Topambtenaren kunnen een minister beschermen, omdat ze denken dat er niks aan de hand zal blijken te zijn en het veel ophef of een paniecreactie van de minister zal geven als de minister de informatie doorspeelt aan de Kamer. In het mechanisme waarin een minister tegen zichzelf wordt beschermd door zijn topambtenaren komen dikwijls inschattingsfouten voor. Ook kunnen ambtenaren een minister officieel onthouden van informatie, terwijl ze hem er vertrouwelijk toch van op de hoogte stellen. Overigens kan het verwijtbaarheidsbeginsel er ook toe leiden dat ministers zelf informatie niet willen hebben, omdat ze dan geen beroep meer kunnen doen op de regel: 'Ik wist het niet en kan daarom niet verwijtbaar zijn'.

Een andere oorzaak van informatieonvolkomenheden die meer bij de ontvanger van de informatie ligt, komt voort uit de detailbemoeienis van de Tweede Kamer. In het algemeen stellen bewindspersonen vast dat kamerleden afgelopen jaren veel meer op details sturen. De Kamer wil dingen weten die een minister niet zou moeten willen weten. Over de gevolgen van deze detailbemoeienis in het algemeen en voor de samenwerking tussen bewindslieden en topambtenaren in het bijzonder verschilt men van mening (Nieuwenkamp: 2002). De detailbemoeienis is volgens velen het recht van de Tweede Kamer. Zij bepalen wat relevant is en dat staat volgens hen niet ter discussie. Sommigen geven aan dat de detailbemoeienis van invloed is op de aard van de samenwerking tussen minister en ambtelijke top: er is in de relatie meer aandacht voor incidenten en details. Het hoeft het succes echter niet te belemmeren. Het kan volgens enkele ondervraagden leiden tot wantrouwen als de minister vindt dat de detailkennis van ambtelijke top onvoldoende is of dat de bewindsmen verkeerd wordt geïnformeerd. De detailbemoeienis kan leiden tot het verdringen van de hoofdlijnen. Details zijn echter niet altijd futiel, maar kunnen wezenlijke punten kunnen raken. De detailbemoeienis van de Kamer heeft tot gevolg dat een opwaartse druk ontstaat op de informatievoorziening in het departement. Meer details bereiken de topfunctionarissen, hetgeen de omvang van de informatiestroom enorm doet toenemen. Hiermee treedt het zogenoemde eindstationeffect op (Scheltema 1993). Onderzoek bevestigt dat de informatievoorziening richting de bewindspersonen en ambtelijke top wordt gekenmerkt door dit effect (Van Thijn 2002; Nieuwenkamp 2002). De top loopt daarmee het risico overbelast te raken door teveel informatie. Dit kan zowel bij minister als topambtenaren leiden tot spanning tussen aandacht voor hoofdlijnen en details.

Deze detailbemoeienis sluit aan bij wat Van Thijn (1999) de informatieparadox noemt. Hij duidde hiermee het structurele informatieprobleem dat wordt ver-

---

<sup>7</sup> In Amerikaanse literatuur wordt dit 'plausible deniability' genoemd.

oorzaakt door een overdosis informatie, die het politieke systeem dreigt te verstikken. De Kamer wordt doodgebombardeerd met informatie. Dit leidt tot de onmogelijkheid alle informatie goed te kunnen bestuderen. Een selectie moet worden gemaakt. Het tekenen van bepaalde stukken door bewindspersonen, maar ook voor topambtenaren, wordt dan een kwestie van vertrouwen. Interne selectie van informatie is dan noodzakelijk. Dat leidt soms tot het achterhouden van cruciale informatie. Om hun minister niet nog meer problemen te geven houden ambtenaren delicate dossiers tegen.

In het proces van informatieverwerking en -versturing worden interpersoonlijke factoren, wederzijds vertrouwen en wederzijdse loyaliteit als cruciale factoren gezien in het veilig stellen van adequate informatievoorziening (Nieuwenkamp 2001; 't Hart 2002). Wederzijds vertrouwen is het vertrouwen dat bewindspersoon en topambtenaren hebben in elkaars competenties, betrouwbaarheid, openheid en eerlijkheid. Wederzijdse loyaliteit omvat de loyaliteit van ambtenaren aan de bewindspersoon, maar vooral ook de loyaliteit van de bewindspersoon aan de ambtelijke top: 'dekt' de bewindspersoon zijn ambtenaren? Er blijkt een link tussen informatievoorziening en vertrouwen, een succesfactor voor de samenwerking tussen bewindslieden en topambtenaren ('t Hart 2002; Nieuwenkamp 2002). Wanneer het afbreukrisico voor ambtenaren als gevolg van een versterkt politiek primaat toeneemt, ontstaat indekgedrag ('t Hart 2002), wat grote invloed heeft op de informatievoorziening. Topambtenaren die hun bewindspersonen niet vertrouwen, omdat zij bijvoorbeeld niet vertrouwelijk omgaan met informatie die hen in vertrouwen door de topambtenaar is verstrekt, kunnen de informatiekraan naar de bewindspersoon dichtdraaien. Bij een situatie waarin het vertrouwen is aangetast kan een angstcultuur ontstaan met funeste gevolgen voor de informatieverschaffing. Verschillen in cultuur tussen departementen spelen daarmee tevens een rol in de informatiebeschikbaarheid. Er bestaat een zichzelf versterkend negatief effect van gebrekkige informatieverschaffing op het vertrouwen. Het verschaffen van onjuiste informatie tast het vertrouwen in de topambtenaren aan. Op zijn beurt kan het verminderde vertrouwen leiden tot het scheppen van een sfeer die niet bevorderlijk is voor een betere informatieverschaffing.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Naast de genoemde onvolkomenheden in informatie uit zich dit bijvoorbeeld in andere vormen van risicomijding, zoals meer schriftelijke waarschuwingen naar de bewindspersoon, intensivering van vertrouwelijk overleg en het aanleggen van schaduwdoossiers als persoonlijke 'verzekeringsspolissen'. In interviews met Nieuwenkamp (Nieuwenkamp 2001) kwam bijvoorbeeld naar voren dat sommige topambtenaren soms beperkt dossiers bijhouden voor belangrijke telefoontjes en stukken in verband met eventuele enquêtes en/ of conflicten met bewindslieden om eventueel te kunnen bewijzen dat ze de politieke leiding wel degelijk op de hoogte gesteld hebben. Niet alleen maken topambtenaren waarschuwingen expliciet voor het geval de minister ooit zou willen zeggen dat hij niet is geïnformeerd, ook verkapte waarschuwingen komen voor. Dergelijke waarschuwingen zijn verdekt opgesteld in de nota's, waardoor de minister de stukken wel heel goed moet doorlezen wil hij werkelijk op de hoogte zijn. Ook zijn voorbeelden

Het algemene beeld is echter dat de oorzaken van gebrekkige informatie die door de ambtelijke top wordt verstrekt aan de bewindslieden en Kamer voor het overgrote deel niets te maken hebben met opzet (natuurlijke ruis). Het inschatten van politieke gevoeligheid van bepaalde informatie blijkt in de praktijk niet altijd even makkelijk (Nieuwenkamp, 2001). De meeste bewindspersonen hebben meegemaakt dat ambtenaren hen niet correct of volledig hebben geïnformeerd, maar de meesten nemen de ambtelijke top in bescherming. Er is begrip voor de politieke inschattingfouten van de topambtenaren. Topambtenaren hebben dagelijks te maken met politieke inschattingen bij het selecteren van informatie. Zij geven toe dat er zowel politieke over- als onderschattingen plaatsvinden. Veelal gaat het om ongelukkige fouten in de organisatie. Een veel genoemde verklaring heeft te maken met miscommunicatie hoog of laag in de organisatie, opzettelijk of niet opzettelijk. Een andere factor is de gelaagdheid van de organisatie. Soms zit de informatie meer dan zes lagen dieper in de organisatie, waarbij tussen elke laag onregelmatigheden kunnen voorkomen. Een volledige, tijdige en juiste informatieverschaffing is, zeker gezien de huidige focus op details en uitvoeringsincidenten, vaak een bijna onmenselijk opgave.

## 2. Politiek primaat en informatie op EZ<sup>9</sup>

In deze paragraaf staat de relatie tussen veranderende opvattingen over het politiek primaat en de invloed daarvan op informatievoorziening bij het ministerie van Economische Zaken centraal. Daarbij is geanalyseerd of de politiek-ambtelijke verhoudingen binnen EZ verslechterd zijn tijdens de paarse kabinetten. Vervolgens is in kaart gebracht hoe de informatievoorziening aan bewindslieden en parlement zich heeft ontwikkeld, en welke rol AEP daarin heeft gespeeld. Tenslotte wordt teruggegrepen op de 5 O's van informatieonvolkomenheden uit de vorige paragraaf.

**Politiek-ambtelijk verhouding op EZ.** Wederzijds vertrouwen en de wederzijdse loyaliteit tussen ambtenaren en bewindspersonen op EZ lijkt in de jaren tachtig en negentig hoog te zijn geweest. In het algemeen zijn er weinig conflicten geweest tussen de ambtenaren en de bewindspersonen. Voorbeelden van een risicomijdende indekultuur op EZ zijn tijdens de gespreksronde niet gegeven. Ook gevallen waarin de minister bewust misleid is met informatie kwamen volgens de gesprekspartners niet voor. Wel werd de zogenaamde 'Oekaze van

---

aangetroffen van topambtenaren die bij cruciale gesprekken een 'getuige' meenemen (Nieuwenkamp 2001).

<sup>9</sup> Ten behoeve van deze paragraaf is een viertal interviews gehouden met de laatste vier hoofden van het cluster Algemene Politieke en Parlementaire Aangelegenheden (APPA) binnen AEP (1983-heden). Dit cluster heeft een centrale rol in de informatiestromen naar de bewindspersoon en het parlement.

Kok', waarmee de externe contacten van ambtenaren met bijvoorbeeld kamerleden sterk werden ingebonden, ook op EZ met gemengde gevoelens ontvangen. Aan de ene kant werden hiermee 'dubieuze contacten' van sommige ambtenaren mogelijkwerijs ingeperkt. Aan de andere kant beperkte het ook nuttige kanten van het ambtelijke werk.

Ook de affaire Van Wijnbergen, waarin minister Jorritsma vanuit het politiek primaat opereerde en de SG wegstuurde, lijkt aan dit beeld geen afbreuk te hebben gedaan. Veelal werd dit als een relatief geïsoleerd incident gezien. Een reden hiervoor kan zijn dat SG Van Wijnbergen als een outsider werd ervaren waarmee de rest van het ambtelijk apparaat zich weinig identificeerde.

Drie factoren worden genoemd die de goede verhoudingen hebben veroorzaakt. Ten eerste stellen de ambtenaren dat minister en staatssecretaris enerzijds en ambtenaren anderzijds veelal sterk op één lijn zaten. Het was niet moeilijk om de wensen van de bewindslieden te absorberen omdat deze goed aansloten op de ambtelijke lijn. Een goed voorbeeld hiervan was het beleid gericht op marktwerking. Zowel minister en ambtenaren deelden dezelfde visie waardoor in relatief korte tijd een krachtig beleid van de grond kwam. Ten tweede werd gesteld dat EZ een relatief a-politiek departement is, hetgeen betekent dat er niet veel onderwerpen aan de orde zijn die sterk partijpolitiek geladen zijn. Dit zou het makkelijker maken voor ambtenaren om loyaal te zijn. Ten derde heeft de goede persoonlijke chemie tussen de bewindslieden en de (meeste) topambtenaren bijgedragen aan een goede samenwerking. Zoals gesteld werd in de interviews, EZ heeft 'mazzel' gehad met haar bewindspersonen.

**Informatie aan de bewindspersonen en parlement.** Afgelopen jaren is bij EZ de regie op informatiestromen richting bewindspersonen onder invloed van het politiek primaat sterk toegenomen. Deze sterker wordende regiefunctie werd en wordt met name vervuld door de stafdirectie AEP. In het begin van de geanalyseerde periode was die central regierol niet zo sterk, zoals door een van de geïnterviewden verwoord: "Begin jaren '80 was APPA<sup>10</sup> een marginaal coördinerend clubje. De belangrijkste taken waren de coördinatie van kamervragen, het samenstellen van een map voor ministerraadstukken en de memorie van toelichting. Bij minister Van Aardenne (1982-1986) en De Korte (1986-1989) was het vooral een procedureel toezichthouder en coördinator van grote kamerdebatten." Zelfs de voor EZ zo belangrijke RSV-enquête in 1985 lijkt dit patroon niet te hebben aangetast. Wel was het resultaat dat ambtenaren als gevolg van RSV steeds meer in dossiers vast gingen leggen, met een toenemende informa-

---

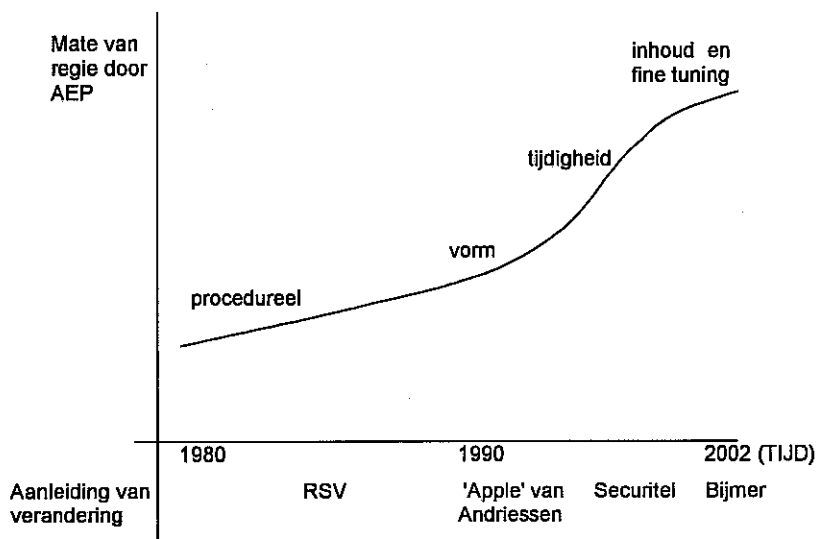
<sup>10</sup> Het cluster Algemene Politieke en Parlementaire Aangelegenheden (APPA) binnen AEP is met name verantwoordelijk voor coördinatie en optimalisering van informatiestromen van het departement naar bewindslieden en parlement.



tiestroom tot gevolg, echter zonder dat hier ogenschijnlijk door AEP sterk regisserend werd opgetreden.

Hierna zijn globaal drie fasen te herkennen, geïllustreerd in Figuur 1. In de eerste fase komt de versterkte regie door AEP niet zo zeer voort uit een versterkt politiek primaat, maar uit een zekere mate van toevalligheid: de 'Apple van Andriessen'. Minister Andriessen (1989-1994) wilde alle stukken op zijn Apple overgezet krijgen, om bijvoorbeeld speeches en nota's aan te kunnen passen. Een medewerker van AEP werd toegevoegd aan de minister om dit te realiseren.

**Figuur 1: Mate van regie door AEP**



Niet alleen deze technische voorkeur van Andriessen veranderde de eisen aan informatievoorziening. Ook stijl – en inhoudsvoorkeuren speelden een rol. De minister wilde notities en spreekpunten in een bepaalde lay-out aangeleverd krijgen. Inhoudelijk had hij de voorkeur om alleen op hoofdlijnen, kernpunten en probleempunten geïnformeerd te worden. Omdat Andriessen zijn wensen voor speeches, nota's en andere stukken sterk ventileerde en ambtenaren hier op aan sprak, gaf dit een opwaartse druk op de regisserende rol van AEP om aan deze wensen tegemoet te kunnen komen. AEP introduceerde en controleerde formats, hetgeen de overige beleidsonderdelen dwong om volgens een bepaalde methode te gaan werken. Uiteindelijk gingen AEP en beleidsmedewerkers

steeds meer letten op de kwaliteit van de inhoud van nota's. Dit ging natuurlijk met de gebruikelijke spanningen met andere dienstonderdelen gepaard.

Het kenmerk van de tweede fase is de door minister Wijers (1994-1998) geïntroduceerde planningskalender. Wijers gebruikte deze kalender die aangaf welke documenten op welk moment naar de Tweede Kamer moesten worden gestuurd als stuurinstrument. Diverse enquêtes waaronder de Bijlmerenquête uit 1998 met de nadruk op tijdige en juiste informatievoorziening waren niet aan de bewindslieden van EZ voorbijgegaan. Wijers sprak, zeker na de Securitel-affaire<sup>11</sup> – de DG's aan op tijdigheid. Hij gebruikte de planningskalender daarvoor als instrument. AEP trad bij de bewaking van deze kalender steeds meer op als tijdigheidsgeweten en –sleuder van het departement. AEP komt daardoor steeds centraler in de organisatie en de dagelijkse politieke praktijk te staan. Ze is steeds beter in staat de samenhang van het beleid te zien en inconsistenties te signaleren. Ook inhoudelijke toetsing door AEP wordt versterkt, bijvoorbeeld om politieke gevoeligheden uit te sluiten en de consistentie met bijvoorbeeld andere brieven naar de Kamer te bewaken. Het invoeren en handhaven van deze planningskalender leidde tot begrijpelijke wrijving op topniveau.

Achtergrond van deze versterkte regiefunctie door AEP onder Wijers was duidelijk gelegen in de versterking van het politiek primaat vanuit de Tweede Kamer. Tijdens eerdere enquêtes was er al veel te doen geweest over gebrekkige informatievoorziening. Het eerste paarse kabinet legde met haar nadruk op het politiek primaat nog eens duidelijk vast dat de informatievoorziening adequaat moest zijn. De Securitel-affaire zorgde voor nog meer druk op de tijdigheid van de informatie aan de Tweede Kamer. De Kamer wilde 'alles' hebben. Minister Wijers, zelf geconfronteerd met felle woorden uit de Kamer tijdens de Securitel-affaire, maakte van tijdigheid van informatie een wet van meden en perzen. Wijers sprak het departement aan op deze openheid en tijdigheid. In die tijd sloeg het klimaat om van 'we zoeken het helemaal uit en dan melden we het' naar 'we melden het en daarna zoeken we het helemaal uit'. Het ging volgens sommigen om een paradigma verandering die leidde tot een cultuurverandering in het departement. Beleidsambtenaren anticipeerden sterk op wat zij dachten dat de wil van de minister was, namelijk alles moet zo snel mogelijk naar de Tweede Kamer.

---

<sup>11</sup> In de Securitel-zaak (zo genoemd omdat door het bedrijf Securitel de zaak actueel werd) bleek dat honderden vooral technische voorschriften niet waren aangemeld bij de Europese Commissie in Brussel. Als gevolg van een uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap in 1996, aangespannen door het bedrijf Securitel, liepen deze niet aangemelde voorschriften een groot risico ongeldig te worden verklaard. Om dat te voorkomen was het nodig om de regelingen alsnog aan te melden. De Securitel-zaak maakte duidelijk dat de Europese coördinatie tussen verschillende Haagse departementen niet goed was gegaan. En dat was zo belangrijk omdat het kabinet een belangrijk punt had gemaakt van een herijking en ontschotting van het buitenlandse beleid.

In de derde en laatste fase onder minister Jorritsma (1998-2002) bleef de tijdsheidsfunctie van AEP bestaan. Daarnaast omvatte deze fase een combinatie van 'fine tuning' en nadere inhoudelijke regie. Wat de fine tuning betreft werd nog sterker op de vorm van rapportages gelet (bondigheid, stijl, helderheid). Inhoudelijk raakte de directie ook steeds meer op het gehele beleidsterrein van EZ georiënteerd. Waar de directie in de jaren tachtig zich nog voornamelijk op macro-economische onderwerpen richtte, werd nu nader bij thema's die elders in het departement speelden aangehaakt. Dat betrof enerzijds de regiefunctie in de eindfase van het beleidsproces. Er lijkt sterker inhoudelijk te worden getoetst. Steeds meer schoof met dit versterkt accent op content echter de rol van AEP in informatieregie op naar eerdere fasen van het beleidsproces. Dat geldt zowel de betrokkenheid in advisering bij elders lopende beleidstrajecten, als ook een veranderde oriëntatie van de strategie en onderzoeksafdeling van AEP. Deze werd steeds meer aangesloten op de beleidsvernieuwing van het departement als geheel, met marktwerking als voornaamste voorbeeld.

De conclusie luidt dat bewindspersonen een grote impact kunnen hebben op de vorm, processen en procedures van informatievoorziening naar zichzelf en naar de Tweede Kamer. Ze kunnen door strakke regie de informatievoorziening zodanig vormgeven dat aan hun wensen wordt voldaan. Met pieken en dalen is te zien dat er een gestage centralisatie van de procesregie plaatsvindt. Vooral ministers hebben deze ontwikkeling bij EZ beïnvloed, door technische eisen, persoonlijke stijl en introductie van bepaalde instrumenten. Van de Apple van Andriessen, via de planningskalender van Wijers wordt nu aan fine tuning van de informatievoorziening aan Tweede Kamer en bewindspersonen gewerkt. De EZ-bewindslieden gebruiken hierbij AEP als hefboom om de rest van het ministerie te 'laten bewegen'. Het politieke primaat werkt zo door tot in de haarvaten van de organisatie.

**Het verminderen van de 5 O's op EZ.** De versterking van het politiek primaat heeft bij EZ dus niet geleid tot problemen in de politie-ambtelijke verhoudingen. Er was juist sprake van goede politiek-ambtelijke samenwerking die samen met de gesignaleerde cultuuromslag positief gewerkt heeft op de informatievoorziening bij EZ. Dit betekent echter nog niet dat informatiestromen bij EZ vlekkeloos verlopen en dat geen informatie onvolkomenheden voorkomen. Het is daarom interessant om naast het hiervoor beschreven verloop van de regie op informatie door de tijd, meer specifiek in te gaan op de soorten van informatie-onvolkomenheden (de 5 O's) die hiermee kunnen worden ondervangen.

Daartoe moet allereerst worden vastgesteld dat de O's van karakter verschillen, hetgeen invloed heeft op de mate waarin, en wijze waarop, hierin door AEP corrigerend kan worden opgetreden. In principe richt AEP zich op alle vijf O's. In de eigen woorden van AEP: 'AEP toetst alle brieven (antwoorden, notities, nota's, wetten) aan de Staten-Generaal. Deze toetsing is zowel inhoudelijk

(economische onderbouwing, antwoord op vraag, logica van het verhaal), politiek (opvattingen minister en kabinet, politieke gevoeligheden, consistentie met eerder ingezet beleid) als op vorm (begrijpelijkheid en helderheid)'. Echter, waar het bij onduidelijke of ontijdige informatie om onvolkomenheden gaat die vanaf het bureau van een stafdirectie redelijk eenvoudig kunnen worden aangepakt, ligt dit anders voor onjuiste, onvolledige of onvoldoende informatie. Immers, om te kunnen signaleren of informatie ontbreekt is verdere kennis van dossiers een noodzaak.

Het verbaast daarmee niet dat de eerste tekenen van een versterkte regiefunctie op informatie door AEP vooral gericht waren op het verminderen van *onduidelijke* informatie. De geïnterviewden geven aan dat de nota's en brieven van EZ nogal eens 'wollige taal' bevatten, waarin niet duidelijk wordt gezegd waar het op staat. Zij constateren dat er nog steeds te weinig incentives zijn om kort en bondig te zijn. Dit vormt een voortdurend aandachtspunt voor AEP in de jaren tachtig en negentig.

Een element van onduidelijke informatie omvat de overdosis aan informatie. Door de overdaad aan detailvragen die de kamer over de top uitstrooit en de enorme hoeveelheden stukken die in de tassen van de top worden gestopt bestaat het idee dat de politieke en ambtelijke top door de informatie worden bedolven, zodat ze hun werk niet goed kunnen doen. De gesprekken bij EZ bevestigen dit beeld echter niet. Hierin ligt een duidelijke rol voor AEP. De detailvragen van de kamer vinden immers meestal hun weg via AEP zonder intensieve aandacht van topambtenaren. Ook voor andere dossiers lijkt vanuit de top voldoende vertrouwen te bestaan in AEP en andere beleidsdirecties om stukken 'blind' te tekenen. Hiermee wordt de veelheid van informatie meer hanteerbaar gemaakt.

Wat *ontijdige* informatie betreft, is vooral de timing van het versturen van informatie aan de Kamer van belang. Er zijn allerlei procedures vastgesteld wanneer bepaalde -periodieke- informatie naar het parlement gestuurd moet worden. Termijnen rond de begroting of bij het stellen van Kamervragen zijn daar voorbeelden van. AEP speelt hier een centrale rol in, die zoals gezegd vooral in de periode Wijers belangrijker werd.

Veelal betreft ontijdigheid een vorm van onopzettelijke ruis, bijvoorbeeld wanneer directies elkaar bepaalde brieven doorschuiven totdat bepaalde kritische termijnen zijn verstreken. Onduidelijke verantwoordelijkheden en competentieproblematiek kunnen informatievoorziening sterk vertragen. Ook komt het voor dat bepaalde informatie uit onderste lagen van een organisatie op afstand, bijvoorbeeld een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) of een onderneming, moet worden gehaald, wat vaak veel tijd kost en daarom sterk vertragend kan werken. Procesbewaking vanuit AEP is hier van betekenis.

Timing kan ook in meer strategische zin een rol spelen. Soms worden gegevens nog niet naar de Kamer gestuurd omdat nog niet alle kanten van het dossier belicht zijn. Voor het bereiken van politieke consensus kan het temporiseren naar de periode in of rond verkiezingen soms verstandig zijn. In zulke gevallen kan vaak moeilijker of alleen achteraf worden vastgesteld of de timing juist was. Ook komt het voor dat het kabinet zelf enkele weken onder versluierde labels debatteert over een bepaald thema tot het plotseling uitlekt en blijkt dat er te laat informatie is verstrekt (Securitel). Ook in dergelijke strategische timing heeft AEP – in samenspraak met de top – een functie.

Er is een vraag die ambtenaren zich vaak stellen: is deze informatie rijp om aan de Kamer te worden gezonden? Moet iets nader worden onderzocht? Doorkruist het de onderhandelingen niet? Gaat het niet om vertrouwelijke, soms koersgevoelige, informatie. In sommige gevallen betekent dit dat bepaalde gegevens later naar de Kamer gaan, in andere gevallen worden de gegevens vertrouwelijk ter inzage bij de griffier van de Tweede Kamer gelegd. In de meeste gevallen blijft die informatie vertrouwelijk. Echter, niet altijd. In die gevallen lijken vaak partijpolitieke overwegingen een rol te spelen. In de geanalyseerde periode is de informatievoorziening aan de Kamer belangrijker geworden, daarom lijkt het ter inzage leggen van vertrouwelijke informatie bij de griffie van de Kamer een manier van informatievoorziening die wat vaker gebruikt wordt dan voorheen.

In tijdigheid is duidelijk een cultuurverandering te herkennen die te danken is aan het politiek primaat. Na diverse Parlementaire enquêtes en incidenten, met voor EZ specifiek de Securitel-affaire, was bij de bewindslieden de houding: alles meteen melden! Dit leidde vooral door de stijl van minister Wijers en de daarbij behorende instrumenten tot een paradigma verandering. Het dominante beeld sloeg om naar: eerst melden en daarna uitzoeken.

In de vorige paragraaf is aangegeven dat het ondervangen van *onjuiste* informatie door AEP vooral ook in de jaren negentig verder gestalte kreeg. Dit vereiste voor AEP een verdere inhoudelijke oriëntatie op de beleidsterreinen van andere dienstonderdelen binnen EZ. Deze rol van AEP schuift ook steeds verder op naar voren in de cyclus van de beleidsontwikkeling. Dat geldt de betrokkenheid van de directie op een breed veld van beleidsdossiers (van exportbrief tot netwerksectoren of ondernemingsklimaat), maar ook de initiële inhoudelijke en strategische ideeontwikkeling. Met de recente reorganisatie binnen EZ werd dit ook verder geformaliseerd, in de zin dat AEP meer inhoudelijk dienstverlenend ten behoeve van het gehele departement gaat opereren.

Er is altijd de nodige natuurlijke ruis: er worden fouten gemaakt, ambtenaren maken suboptimaal gebruik van kennis en netwerk, of zijn onzorgvuldig bij de informatievergaring. Onjuistheid van informatie komt deels voort uit de arbeidsdeling binnen departementen, zeker nu bepaalde diensten op afstand van

het departement zijn geplaatst. Dat maakt het verschaffen van integraal juiste informatie gecompliceerd. Volgens de geïnterviewden vindt niet altijd voldoende communicatie plaats tussen ambtenaren van verschillende onderdelen van het departement. Hier kan de informatievoorziening aan de Tweede Kamer onder lijden. Vanuit haar helicopterview kan AEP dit deels verhelpen.

Andere vormen van natuurlijke ruis hebben te maken met fouten of berekeningen die gemaakt zijn op basis van onjuist of verouderde data of verkeerde veronderstellingen. Uit de interviews blijkt dat ambtenaren soms kritischer met informatie van externe partijen om kunnen gaan. Soms wordt informatie van 'experts' te snel voor waarheid aan genomen, terwijl van de ambtenaren checks en dubbelchecks worden verwacht. Ook zouden beleidsambtenaren dieper kunnen graven in de gegevens. Met name als het gaat om politiek gevoelige informatie.

Het lijkt onvermijdelijk dat een departement soms *onvoldoende* en *onvolledige* informatie verschaft aan de Tweede Kamer. Het is immers meestal pas achteraf vast te stellen wat volledig of voldoende is. Op bepaalde momenten is bepaalde informatie domweg niet op het departement aanwezig, of is er geen overzicht. Ook binnen EZ bestaat er soms een lichte tendens om de opmerking 'De Kamer wil alle gegevens hebben' iets te letterlijk te nemen en door te schieten met informatie verstrekking. EZ stuurt dan ook maar voor de zekerheid niet relevante informatie mee. De tendens dat kamerleden over details kamervragen stellen vergroot de informatiestroom. Er bestaat derhalve een spanningsveld tussen onvolledigheid en onvoldoende informatie enerzijds en onduidelijkheid anderzijds. In zekere zin delegeren bewindspersonen de omgang met dit spanningsveld aan AEP.

Tenslotte speelt bij het verhelpen van informatieonvolkomenheden ook een cultuurverandering een belangrijke rol. Het politiek primaat werkte sterk door in het anticiperend vermogen van de organisatie: mensen gaan handelen vanuit van wat zij denken dat de wil van de minister is, in casu: alles moet naar de Kamer. De minister hoeft niet voortdurend orders te geven om een cultuurverandering te realiseren. Ambtenaren en centrale beleidsdirecties als AEP doen bijvoorbeeld een beroep op citaten van de minister uit de ministerstaf: "De minister wil dat .....". Dergelijke uitspraken komen op de werkvloer sterk vergroot aan als 'de wil van de minister' en kunnen zo gebruikt worden door AEP in het streven naar optimale informatievoorziening. Het versterkte politiek primaat heeft op EZ niet tot grote veranderingen in politiek - ambtelijk verhoudingen geleid, maar wel tot een cultuuromslag naar meer openheid in de informatievoorziening van departement aan bewindslieden. In haar centrale coördinerende rol heeft de directie AEP bijgedragen aan deze cultuurverandering.

### 3. Samenvatting en conclusies

Het politiek primaat heeft invloed op de informatievoorziening van een departement aan bewindslieden en parlement. Het verminderen van informatieonvolkomenheden naar zowel de bewindspersoon als de kamer vormt hier het centrale punt. Het primaat heeft effect via de inhoud: dit is te zien aan de impact van de ministers op de geconstateerde cultuurverandering naar meer openheid richting Tweede Kamer. Het primaat heeft ook effect via vorm, proces en procedure: dit is herkenbaar in de gevolgen die de persoonlijke voorkeuren van bewindspersonen hadden op de informatieverstrekking aan bewindspersonen zelf en aan de Kamer. Beide effecten zijn sterk afhankelijk van persoonlijke stijlen. Spreekt een minister het apparaat aan op openheid en tijdigheid? Uiteraard hebben deze effecten zich voorgedaan in een politieke tijdgeest waarin opvallende incidenten en parlementaire enquêtes de aandacht voor adequate informatieverschaffing versterkten.

Een geleidelijke culturomslag op informatiegebied is duidelijk bij EZ te herkennen, waarbij de centrale stafdirectie AEP door de bewindspersonen als hefboom gebruikt werd. De directie AEP heeft zich in dit gesternte kunnen ontwikkelen tot het EZ-geweten op het terrein van openheid naar de Tweede Kamer. Ook op het terrein van vorm, proces en procedure heeft AEP een belangrijke "sleurfunctie". Het accommoderen van de voorkeuren van nieuwe bewindspersonen lijkt dan ook een belangrijke taak te zijn voor AEP. De rol van AEP in het tegengaan van informatieonvolkomenheden is geleidelijk uitgebreid. Waar in de jaren tachtig vooral het tegengaan van onduidelijkheid centraal stond, kwam het accent in de jaren negentig sterker op het bewaken van tijdigheid te liggen. Door de verdere inhoudelijke oriëntatie van AEP op het departement als geheel kwam ook het verminderen van onjuistheid van informatie – ook in vroege fasen van een beleidstraject – meer prominent naar voren, en werden de mogelijkheden tot het tegengaan van onvolledige en onvoldoende informatie ook vergroot.

De werking van het primaat van de politiek heeft bij EZ geen negatieve neven-effecten gehad, zoals dat in andere onderzoeken is geconstateerd: er is geen indekultuur ontstaan, en de politiek-ambtelijke verhoudingen zijn goed gebleven. De geïnterviewde EZ-ambtenaren schrijven dit vooral toe aan de goede persoonlijke chemie, de stijl van de bewindspersonen en de constatering dat het relatief a-politieke departement vaak inhoudelijk dicht tegen de politieke lijn aanzat. Dit zal er toe hebben bijgedragen dat het vermijden van onvolkomenheden in de informatievoorziening met behulp van AEP bij EZ relatief gemakkelijk heeft kunnen verlopen.

## Literatuur

- Breton, A., 1974, *The Economic Theory of Representative Government*, Chicago, Aldine Publishing Company
- Commissie Scheltema, 1993, *Steekhoudend ministerschap*, rapport van de eerste externe commissie van de bijzondere commissie vraagpunten van de Tweede Kamer, Kamerstukken II 1992-1993, 21427, nrs. 40-21
- Elzinga, D.J., e.a., 1994, *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink
- Hart, P. 't, e.a., 2002, *Politek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Leiden
- Hart, P. 't, 2000, *Hervormend leiderschap. Over veranderingskunst in het openbaar bestuur*, Utrecht, Lemma
- Hoekstra, 2001, column staatscourant
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 1999, *Vertrouwen in verantwoordelijkheid*. Deel 1, Den Haag, 1999a
- Ministerie van Economische Zaken, 2002, Rol, positie AEP APPA, 15-7-2002
- Neelen, G.H.J.M., 1994, *Principal-agent relations in non-profit organizations*, Enschede, Twente University Press
- Nieuwenkamp, R., 2001, *De prijs van het politieke primaat. Wederzijds vertrouwen en loyaliteit in de verhouding tussen bewindspersonen en ambtelijke top*, Delft, Eburon
- Nieuwenkamp, R., 2002, *Ruis in de politiek-ambtelijke informatievoorziening*, *Openbaar Bestuur*, 21-25 juni 2002, 21-25
- Nieuwenkamp, R., 2002, 'De krakende staatsrechtelijke fundamenteën van de politiek-ambtelijke verhoudingen.', in 't Hart e.a. (red.), *Politek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Leiden, 201-229
- Niskanen, W.A., 1971, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago
- Parlementaire Enquêtecommissie vliegcrash Bijlmermeer, Eindrapportage Parlementaire Enquête vliegcrash Bijlmermeer, Tweede Kamer, verg. 1998-1999, 26241, nrs. 8-9
- Rosenthal U., A.W.H. Docters van Leeuwen, M.J.G. van Eeten, M.J.W. van Twist, 2000, *Ambtelijke vertellingen. Over verschijnselen die niet onbenoemd moeten blijven*, Utrecht, Lemma
- Scheltema, M., 1998, *Ministeriële verantwoordelijkheid: einde nabij? Publiek management*, februari 2002
- SDU, *Algemeen Rijksambtenarenreglement*, Den Haag, SDU
- Thijn, E. van, F. Alink, P. van Dijk e.a., 1998, *De sorry-democratie*, Amsterdam, Van Gennep
- Volkscrant, 1999, 'Ambtenaren zijn roep om koppensnellen zat', 17 juli 1999